

УДК 342.52(477).

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДЕЯКИХ ПИТАНЬ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТАРІВ УКРАЇНИ ТА РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ

Адельсеітова А.Б.

*Кримський економічний інститут ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім.
В. Гетьмана», Сімферополь, Україна*

У статті досліджуються питання відповідальності парламентарів України та Республіки Білорусь. Розглядаються питання санкції, теоретичні основи і практичні аспекти парламентської відповідальності в законодавстві Республіки Білорусь та України.

Ключові слова: Парламентська відповідальність, депутатська недоторканість, регламент.

Постановка проблеми. Представницька демократія в Україні та у Республіці Білорусь за часів незалежності обох пострадянських держав сягнула різних рівнів свого розвитку. В найбільш концентрованому вигляді досягнення демократії в цих країнах знаходить свій вияв у статусі народних депутатів України і статусі членів Парламенту Республіки Білорусь. Водночас усвідомлення того, що парламентаризм є найвищою формою прояву представницької демократії, проблеми становлення та вдосконалення зазначеного інституту вимагають поглибленого дослідження, яке можливе передусім шляхом порівняльного аналізу конституцій і законів України та Республіки Білорусь.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аспекти загального правового статусу та відповідальності парламентарів досліджувались в працях: С.О. Авак'яна, А.О. Безуглова, Н.А. Богданової, Л.Д. Воеводіна, О.М. Гончаренко, І.В. Котелевської, В.Г. Стрекозова, Ю.С. Шемшученка, а також в працях вчених у галузі конституційного права зарубіжних країн, а саме М.В. Баглая, К.І. Батира, Н.О. Міхальнової, О.О. Мішина, Є.В. Чиркина та ін.

Невирішеність частини загальної проблеми. Розуміння правового статусу та відповідальності парламентаря і на цей час не позбавлено багатьох дискусійних моментів.

Постановка завдання. Провести дослідження значення та змісту інституту відповідальності парламентаря як складової його правового статусу. *Метою статті є* розглядання юридичної відповідальності парламентаря в сучасних умовах. Сьогодні в Україні та Республіці Білорусь все ще відсутні як наукова концепція парламентської відповідальності парламентаря, так і її законодавче закріплення. З появою нових Конституцій республік і обранням професійного парламенту підхід до парламентської відповідальності депутата не змінився. Такий вид відповідальності фактично не визнається, а необхідна правова база майже повністю відсутня. Для ліквідації

даної прогалини першорядне значення має з'ясування правової природи даного виду відповідальності. Відповідальність депутата перед парламентом носить дисциплінарний характер. Для професійного депутата представницький орган є місцем його основної роботи, за яку він отримує винагороду, як і звичайний державний службовець. Дотримання правил роботи для нього є депутатською дисципліною. Неприйнятно застосування в якості заходів відповідальності будь-якого впливу (наприклад, політичного), крім дисциплінарного стягнення [1]. Під дисциплінарним стягненням розуміється «передбачені законом - захід правового впливу, що застосовується уповноваженою посадовою особою щодо працівника, який вчинив дисциплінарний проступок» [2]. Зазначений захід впливу виражається у зауваженні (ст. 98 Трудового Кодексу Республіки Білорусь), владному засудженні неправомірної поведінки правопорушника – догана (ст. 147 Кодексу законів про працю України; ст. 198 Трудового Кодексу Республіки Білорусь), у звільненні (ст. 147 Кодексу законів про працю України; ст. 198 Трудового Кодексу Республіки Білорусь). Дисциплінарна відповідальність депутатів є спеціальною дисциплінарною відповідальністю, оскільки їх трудові функції пов'язані з особливими умовами праці, і регламентується така відповідальність спеціальними нормативними актами: в Україні – Законом України «Про статус народного депутата України» [3] та Регламентом Верховної Ради України; у Республіці Білорусь - Законом Республіки Білорусь «Про статус депутата палати представників, члена Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь» [4] (далеє «Про статус депутата») і Регламентами палат. У Законі України «Про статус народного депутата України» та у Законі Республіки Білорусь «Про статус депутата» ми поки знаходимо лише одну статтю загального характеру, що побічно відноситься до парламентської відповідальності, – ст. 8 «Депутатська етика» та ст. 46 «Дотримання депутатом Палати представників, членом Ради Республіки норм парламентської етики» відповідно. У даних статтях міститься обов'язок дотримуватися «правила депутатської етики». І якщо Закон Республіки Білорусь хоча б містить відсилання до Регламентів палат, де повинні бути закріплені дані правила, то Закон України взагалі не уточнює норм, за якими на парламентарія покладається відповідальність за їх порушення. Дефініція поняття «депутатська етика» у названих законах, як і в інших джерелах парламентського права, відсутня. Регламенти парламентів України та Республіки Білорусь не містять глав, спеціально присвячених парламентській відповідальності парламентарія. Проте в них закріплені норми, що встановлюють обов'язки депутата і передбачають санкції за порушення норм Регламенту. Аналізуючи регламенти парламентів України та Республіки Білорусь можна виділити наступні обов'язки депутата як члена державної структури: бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях парламенту; завчасно повідомляти про неможливість бути присутнім на засіданні парламенту його керівників; додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики; особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються парламентом. Однак в Україні жоден з перерахованих обов'язків депутатів не підкріплений відповідними санкціями. А у Республіці Білорусь, навіть враховуючи дію в державі принципу імперативного мандату, регламентами на парламентарія покладається відповідальність лише за недотримання норм депутатської етики. В Україні відсутність будь-яких санкцій щодо парламентарія можна пояснити недоторканістю депутата. В державах назріла нагальна потреба у створенні правової системи санкцій. Представля-

ється неприпустимим застосування до порушників заходів відповідальності, не передбачених в регламентах. Тому слід встановити відповідальність парламентарія у Конституції та введення до Регламенту вичерпного переліку санкцій. Діапазон може бути широкий: від позбавлення слова та примусового виводу з залу засідань до виключення зі складу Парламенту. Крім того, наявність системи санкцій надасть дисциплінуючий ефект на депутатів. Відповідальність за порушення етичних норм, закріплених в нормативних актах, є частиною системи відповідальності депутата як члена представницького органу. Під етикою зазвичай розуміють сукупність принципів і норм поведінки, прийнятих в певній суспільному середовищі або професійної групи [5]. Як нами вже було зазначено, у Законі України «Про статус народного депутата України» та у Законі Республіки Білорусь «Про статус депутата» ми поки знаходимо лише одну статтю загального характеру, що побічно відноситься до парламентської відповідальності, – ст. 8 «Депутатська етика» та ст. 46 «Дотримання депутатом Палати представників, членом Ради Республіки норм парламентської етики» відповідно. У даних статтях міститься обов'язок дотримуватися «правила депутатської етики». І якщо Закон Республіки Білорусь хоча б містить відсилання до Регламентів палат, де повинні бути закріплені дані правила, то Закон України взагалі не уточнює норм, за якими на парламентарія покладається відповідальність за їх порушення. Дефініція поняття «депутатська етика» у названих законах, як і в інших джерелах парламентського права, відсутня. Звертаючись до Регламенту Верховної Ради України стосовно відповідальності депутата за порушення депутатської етики, парадоксальним виявляється те, що жодна стаття даного акту не покладає на члена парламенту жодних санкцій. Тобто як таке нормативне закріплення цього питання ані у Регламенті, ані у інших нормативних актах відсутнє. В Україні необхідно запровадити особливий нормативний акт, який би чітко й досить докладно регламентував правила депутатської етики, а головне, встановлював би відповідальність за їх невиконання. Прийняття такого документа є необхідним: як для юридично обгрунтованої оцінки поведінки того чи іншого депутата, так і для забезпечення належного поведіння депутатського корпусу. Глава 9 Регламенту Верховної Ради України присвячена порядку дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами на пленарному засіданні. Проте ці норми стосуються тільки правил поведінки народних депутатів під час сесій Верховної Ради, які, по-перше, недостатньо мірою здатні врегулювати етичні конфлікти та ситуації, що виникають в українському парламенті, по-друге, не дозволяють регламентувати інші важливі аспекти поведінки народних депутатів України. При цьому у більшості розвинутих країн ці аспекти достатньо детально врегульовані: так, у Великобританії, США, Шотландії, Австралії, Індії, Польщі та інших країнах, прийняті спеціальні кодекси доброчесної поведінки членів парламенту, які містять основні морально-етичні принципи, яких депутат повинен дотримуватися у своїй діяльності, та конкретні інструкції стосовно поведінки парламентарів, і відповідальність, яку вони повинні нести у разі порушення цих інструкцій. В інших випадках ці норми достатньою мірою деталізовані у регламентах країн – наприклад, регламентах парламентів Австрії, Франції, Італії, а також Європейського парламенту [6]. Тому Україна як держава, що прагне інтегруватися у європейське співтовариство, повинна вдосконалити своє законодавство у частині, що регулює етичну поведінку народних депутатів України, яке б встановило певні вимоги доброчесності, а також передбачало санкції за невиконання цих ви-

мог. Така необхідність ще більше зумовлена особливостями політичного процесу в Україні, який ніколи не відзначався достатньою етичністю та добросесністю. Таким чином, незважаючи на те, що громадяни очікують від народних обранців високих моральних стандартів в їх професійному та приватному житті, готовності служити суспільству, а не бажання набути владу чи особисту вигоду, українським виборцям доводиться спостерігати, що люди, наділені довірою суспільства і правом представляти народ у парламенті і приймати рішення від його імені, часто демонструють низький рівень політичної культури і просто брак виховання, підміну суспільних інтересів особистими. Зважаючи на це, особливу увагу треба звернути на норми добросесної поведінки народних депутатів України, та кодифікувати їх у рамках єдиного Кодексу добросесної поведінки народних депутатів України. Зауважимо, що у 2009 році у Верховній Раді був зареєстрований проект «Кодексу добросесної поведінки народного депутата України». Проте він не здобув підтримки в парламенті. Стосовно виду санкцій, що застосовуються до парламентарія, пропонуємо звернути увагу на досвід Республіки Білорусь у цьому питанні. Стаття 267 Регламенту Палати представників за невиконання або неналежне виконання повноважень члена Парламенту встановлює наступні види санкцій: невивплата винагороди за дні відсутності без поважних причин на засіданнях Палати представників та її органів; зобов'язання принести вибачення; оголошення громадського осуду; інформування виборців про порушення депутатом Палати представників правил депутатської етики. Для забезпечення належного виконання парламентарієм обов'язків та підтримки порядку у залі парламенту в Україні, на нашу думку, має бути запроваджений інститут парламентських приставів. Він діє у таких країнах як Великобританія, США, Канада, Японія та ін. Парламентський пристав – це посадова особа парламенту, не є його депутатом, присутнє на його засіданнях і виконує рішення зборів або його голови по підтримці порядку, затримання або видалення порушників, забезпечення кворуму. Наприклад, у Великій Британії посаду парламентського пристава (Serjeant at arms) ввів ще в 1415 році король Генріх V. З того часу пристава призначалися особисто монархом, а їхні кандидатури обиралися, як правило, з відставних військових. На сьогоднішній день у підпорядкуванні парламентського пристава — близько 40 співробітників охорони будівлі Палати громад. Як зазначено на офіційному сайті Британського парламенту, пристав несе відповідальність за дотримання безпеки та порядку в Палаті обшин, публічних галереях, кімнатах комітетів, що розташовані на території Палати громад. Свого часу у Верховній Раді звучали пропозиції ввести інститут парламентських приставів, але ця ідея не була прийнята депутатами[7]. Останні кілька років відзначені в українській громадськості підвищенням уваги до питань парламентської етики. Безпосередньою передумовою цього стало створення у Верховній Раді України Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України. Проте ним не було проведено жодних акцій, покликаних активізувати інтерес суспільства до парламентської етики та актуалізувати проблему парламентської етики для самих депутатів. Очевидно, що потреба в Кодексі парламентарія, який би регулював обсяг обов'язків депутата у парламенті, відповідальність за їх порушення, а також засоби забезпечення виконання санкцій, є. Однак ця потреба специфічна, оскільки залежить від розуміння сутності парламентської етики та дисципліни як суспільством, так і парламентарієм безпосередньо. Звісно, при практично абсолютній недоторканості члена парламен-

ту, якою наділені народні депутати України, введення подібного інституту не має сенсу. Тому корінь проблеми лежить у природі депутатської недоторканості. Як відомо, у конституційному праві розрізняються дві складові депутатської недоторканості - індемнітет та імунітет. Індемнітет має метою забезпечення незалежності позиції депутата з будь-яким розглядається в парламенті питань. Він виникає з конституційних принципів народного представництва і вільного мандата, згідно з якими депутат є представником усього народу, а не партії, від якої він був обраний, або тих, хто голосував за нього виборців. У парламенті він покликаний відстоювати інтереси всього народу, керуючись при цьому виключно своєю совістю, тому не має відповідати за свої дії ніякої формалізованої відповідальності - кримінальної, адміністративної, дисциплінарної і т. п. Імунітет означає юридичну недоторканість депутата. Він полягає в тому, що народний обранець не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований без згоди парламенту. У деяких країнах у перерві між парламентськими сесіями така згода може дати постійно діючий керівний орган парламенту. Мова йде не про звільнення депутата від відповідальності перед законом, а тільки про особливий порядок притягнення його до неї — з дозволу парламенту. Імунітет покликаний забезпечити незалежність депутата, виключення тиску на нього шляхом порушення кримінальної справи, затримання або арешту, захист його від необґрунтованих переслідувань, насамперед з боку виконавчої влади, яка нерідко конфліктує з парламентом, особливо з парламентською опозицією [8]. Звісно, депутат парламенту повинен мати більш високий рівень правової захищеності, ніж звичайний громадянин. Він постійно знаходиться в гущі політичної боротьби, зіткнення різноманітних інтересів, на задоволення яких впливає своєю поведінкою – висловлюваннями, виступами, голосуванням і т. д. У нього завжди є політичні опоненти і недобррозичливці – як в парламенті, так і за його межами. Тому він потребує захисту від тиску на нього, можливих по відношенню до нього провокацій, безпідставних затримань, арешту, кримінального переслідування і т. п. Інакше він не зможе займати незалежну позицію і відстоювати інтереси народу, а парламент із самостійного законодавчого органу перетвориться в знаряддя структур виконавчої і судової влади.

Депутатська недоторканість за членами Парламенту Республіки Білорусь закріплена у статті 102 Конституції. Так, депутати Палати представників і члени Ради Республіки недоторканні при висловленні своїх думок і здійсненні своїх повноважень. Це не відноситься до обвинувачення їх у наклепі й образі. Також член Парламенту Республіки Білорусь несе адміністративну відповідальність за неповагу до суду (ст.166-1 Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення) та кримінальну відповідальність за неповагу до голови держави (ст.368 Кримінального Кодексу Республіки Білорусь). Протягом строку своїх повноважень депутати Палати представників і члени Ради Республіки можуть бути заарештовані, іншим чином позбавлені особистої свободи лише з попередньої згоди відповідної палати, за винятком здійснення державної зради або іншого тяжкого злочину, а також затримання на місці скоєння злочину. Також стаття 102 Конституції Республіки Білорусь визначає орган судової влади, який уповноважений розглядати кримінальні справи щодо депутатів палат. Аналізуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що Конституцією Республіки Білорусь передбачена обмежена депутатська недоторканість, що також є характерним для основних законів інших зарубіжних країн

(ФРН, Греція, Франція та ін.) [9]. У Конституції України депутатська недоторканність закріплена в ст. 80 Конституції: «Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність» (ч. 1). Стаття окремо закріплює депутатський імунітет з обмеженням: «Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу або наклеп» (ч. 2) і імунітет без будь-яких обмежень: «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані» (ч. 3). Наведеними нормами вичерпується зміст статті 80. Це означає, що Конституція закріпила практично абсолютний імунітет народного депутата України – його не можна затримати навіть на місці скоєння злочину, наприклад вбивства. Такого імунітету немає у жодній демократичній державі. Враховуючи норми українського законодавства та спираючись на досвід Республіки Білорусь та інших зарубіжних країн, вважаємо за необхідне закріпити за народними депутатами України обмежену депутатську недоторканність. Таким чином, стаття 80 Конституції України має бути доповнена положеннями про обмежену депутатську недоторканність, відповідальність депутатів за висловлення поза межами парламенту та його органів.

Наявність проблеми визначення відповідальності парламентарія обумовлюється відсутністю як наукової концепції парламентської відповідальності парламентарія, так і її законодавчого закріплення. Звісно це пояснюється недоторканістю члена Парламенту. Проте недоторканість як парламентський привілей не має тлумачитися депутатом як особиста вигода. В державах назріла нагальна потреба у створенні правової системи санкцій. Першочергово слід встановити відповідальність парламентарія у Конституції та введення до Регламенту вичерпного переліку санкцій. Для більш чіткого регулювання санкцій необхідно запровадити кодифікований акт, який би містив у собі перелік правил дисципліни та депутатської етики, у вигляді кодексу.

Список літератури

1. Муніципальне право України: [Підручник] / [Батанов О. В.] - Х.: «Одісей», 2009. — с.328
2. Трудове право України: [Навч. посіб.] / [Телішко В. Е., Дутова О. Г.]; [За заг. ред. Телішко В. Е.]: – К.: Центр учбової літератури, 2009. – с.219
3. Закон України «Про статус народного депутата України» - /Закон від 17.11.1992 № 2790-ХІІ / Із змінами, внесеними від 17.05.2012 [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
4. ЗАКОН РЕСПУБЛІКИ БЕЛАРУСЬ «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» от 4 ноября 1998 г. № 196-З /с изменениями и дополнениями, вступившими в силу 21 мая 2012 г., 1 октября 2012 г./ [Електронний ресурс].– Режим доступу: [/www.pravo.by/main](http://www.pravo.by/main).
5. Етика ділового спілкування: [Навч. посібник.] / [за редакцією Т.Б. Гриценко, Т.Д. Іщенко, Т.Ф. Мельничук] - К.: Центр учбової літератури, 2007 — с.93
6. Павленко І. Проблема забезпечення правопорядку у парламенті та дисципліни представників депутатського корпусу: вітчизняна та зарубіжна практика. [Електронний ресурс].– Режим доступу: old.niss.gov.ua
7. RegioNews: Комісія з моралі хоче створити парламентську поліцію (11.04.2012). Доступний з regionews.com.ua; Українська правда: Депутаты после очередной драки захотели себе приставы (21.07.2009). [Електронний ресурс].– Режим доступу: pravda.com.ua.
8. Статус члена Парламенту: Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Інформаційно-аналітичне дослідження. Лабораторія законодавчих ініціатив. Програма сприяння парламенту України університету Індіани США. Київ, 2012. [Електронний ресурс].– Режим доступу: www.parlament.org.ua. – с. 16

9. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: [Навч. посіб.] / [В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін, С.М. Пашков] / [За ред. В.М. Бесчастного] - К.: Знання, 2010. - 312 с.
10. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI / Из змінами, внесеними згідно із Законом N 5029-VI (5029-17) від 03.07.2012 [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

Adelseitova A. Comparative legal analysis of certain issues of responsibility of Deputies of Ukraine and Belarus / АВ Adelseitova // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series: Juridical sciences. Т. 25 (64). №2 .2012. С. 10-16.

In the article on the basis of comparative legal analysis examined the question of responsibility of parliamentarians in Ukraine and Belarus. Studies the issues of sanctions, theoretical bases and practical aspects of parliamentary responsibility in the legislation of the Republic of Belarus and Ukraine.

Key words: Parliamentary responsibility, parliamentary immunity, regulations.

Адельсеитова А.Б. Сравнительно-правовой анализ некоторых вопросов ответственности парламентариев Украины и Республики Беларусь / А.Б. Адельсеитова // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И.Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2012. – Т. 25 (64). №2 .2012. С. 10-16.

В статье рассматриваются вопросы ответственности парламентариев Украины и Республики Беларусь. Исследуются вопросы санкций, теоретические основы и практические аспекты парламентской ответственности в законодательстве государств.

Ключевые слова: Парламентская ответственность, депутатская неприкосновенность, регламент.